

## OPINION

# (Neo)liberalisme, geïnstitutionaliseerd wantrouwen en onderzoekssubsidies

Carel Smith

Vorig jaar oktober verscheen in het *NJB* een interessante bijdrage van Wibren van den Burg, waarin hij het NWO-systeem van onderzoekssubsidies, met de daarbij behorende controle- en selectieprocedures, op grond van een (economische) kosten-batenanalyse verwerpt.<sup>1</sup> Ik formuleer zijn conclusie overigens ruimer dan hijzelf doet. Hij heeft zich in zijn onderzoek beperkt tot slechts één subsidievorm, de NWO-Onderzoekstalentsubsidie. Zijn conclusie is dan ook bescheidener en luidt dat de faculteiten een goede selectie van kandidaten tegen beduidend lagere kosten kunnen uitvoeren, zodat NWO er verstandig aan doet de Onderzoekstalentsubsidie af te schaffen en het budget te geven aan de faculteiten. Maar Van den Burgs achterliggende vraag betreft het NWO-systeem van onderzoekssubsidies *als zodanig*: de vraag of de voordelen die de controle- en selectieprocedures van NWO zouden hebben, de kosten van de *overhead* die dit systeem meebrengt, wel rechtvaardigen. Nu dit volgens Van den Burg voor de Onderzoekstalentsubsidie niet het geval blijkt te zijn, is er goede reden om aan te nemen dat dit ook voor andere subsidies van NWO geldt.

Kritiek op NWO is niet nieuw en betreft vaak de doelstellingen van het wetenschapsbeleid van regering, NWO en andere instanties. Het aardige van de bijdrage van Van den Burg is dat hij een andere strategie volgt en het subsidiestelsel van NWO aan de orde stelt, juist door die doelstellingen te omarmen. De idee achter het hele NWO-systeem, schrijft Van den Burg, is dat selectie door NWO leidt tot beter onderzoek en meer output en dat dit weliswaar tijd en geld kost, maar dat de voordelen opwegen tegen de extra kosten. Dat is de veronderstelling die Van den Burg in zijn artikel onderzoekt en, zoals gezegd, negatief beantwoordt.

Ik heb de door Van den Burg opgegeven cijfers niet gecheckt en zijn conclusies over de uiteindelijke kosten niet nagerekend, maar ik heb geen reden om aan de juistheid ervan te twijfelen. Dat bracht mij tot de volgende vraag: als we aannemen dat Van den Burgs kosten-batenanalyse klopt, kunnen we dan verwachten dat NWO (lees: OC&W, de politiek) op basis van deze bevinding terugtreedt, zoals Van den Burg bepleit, ten gunste van een efficiënter systeem van allocatie van middelen via de faculteiten? Dat zou in het licht van de aan NWO toegeschreven doelstellingen alleszins redelijk zijn. Toch denk ik niet dat dit zal gebeuren. De reden is dat ik betwijfel of de idee achter het NWO-systeem 'de bevordering van

1 Wibren van der Burg, 'De onzichtbare kosten van controle- en selectieprocedures. NWO-promotieprojecten op het terrein van Recht & Bestuur als case study,' *NJB* 36 (2012): 2528-37.

Carel Smith

beter onderzoek en een hogere output' is, zoals Van den Burg stelt. Het zijn weliswaar de redenen waarmee het NWO-systeem *gerechtvaardigd* wordt, maar de idee erachter is naar mijn mening een andere: het is de idee van de permanente verantwoordingsplicht van instellingen die publieke middelen besteden.

Voorals in de Angelsaksische wereld is onderzoek gedaan naar wat de 'audit culture' wordt genoemd: het verschijnsel dat publieke instellingen niet alleen rekening en verantwoording afleggen over hun financiën, maar ook over de wijze waarop zij de hun toebedeelde taken uitoefenen.<sup>2</sup> Het is een verschijnsel dat men in verband brengt met de opkomst van het neoliberalisme in de jaren tachtig van de vorige eeuw, het tijdperk van Thatcher en Reagan. In het streven 'to roll back the state' wensten zij ook publieke instellingen te onderwerpen aan 'de tucht van de markt'. De motieven waren niet alleen macro-economisch van aard (onder Reagan liep het overheidstekort juist hoog op), maar vooral ook ideologisch ('Government is not the solution to our problem; government is the problem'). Het streven was om de instituties, die men als 'expensive, self-absorbed, arrogant and liberal' beschouwde,<sup>3</sup> te disciplineren en marktwerking was daartoe een geschikt middel. Het zijn de jaren waarin de begrippen en praktijken van de financiële accountancy een ruimer toepassingsgebied krijgen en ook worden gebruikt om de wijze waarop de instituties hun werkzaamheden verrichten, te beoordelen. Het verklaart de opkomst van de taal van het 'New Public Management', met criteria als 'rendement', 'marktaandeel', 'ranglijsten' en 'wetenschappelijke output' als indicatoren van succes. De gevolgen zijn ingrijpend: 'Audit no longer meant just checking the books: it now shaped the definition of what constitutes "good governance" and the formation of public policy itself.'<sup>4</sup>

De paradox is dat juist in de jaren van de ideologie van de terugtrekkende overheid de overheid de greep op de universiteiten aanzienlijk versterkt. Het leidde in Engeland, schrijft Shore, tot het Jarrett Report van 1985 dat de 'efficiëntie' van de universitaire wereld aan de orde stelde. De universiteiten dienen allereerst en bovenal 'corporate enterprises' te zijn, hetgeen de kernvraag van het rapport verklaart: 'how a university achieves value for money'.<sup>5</sup> De 'Government White Paper' van 1993 bouwt op deze benadering voort en bepleit een 'Enterprise Culture' bij de Britse universiteiten die hen competitiever zou moeten maken. Tenzelfdertijd bepaalde de overheid dat het aantal studenten diende te verdubbelen, zonder dat de financiering significant zou mogen stijgen.<sup>6</sup> Ook in Nederland blijkt de universiteit (mede) als onderneming te worden gezien. De Universiteit Leiden,

2 Onder meer Cris Shore, 'Audit Culture and Illiberal Governance: Universities and the Politics of Accountability,' *Anthropological Theory* 8 (2008): 278; Cris Shore & Susan Wright, 'Audit Culture and Anthropology: Neo-Liberalism in British Higher Education,' *The Journal of the Royal Anthropological Institute* 5 (4) (1999): 557-75; William Zumeta, 'Public University Accountability to the State in the Late Twentieth Century: Time for a Rethinking?,' *Policy Studies Review* 15 (4) (1998): 5; Stefan Collini, 'HiEdBiz,' *London Review of Books* 25 (21) (2003): 3-9.

3 Collini, 'HiEdBiz,' 7.

4 Shore, 'Audit Culture and Illiberal Governance,' 288.

5 Ibid.

6 Ibid.

bijvoorbeeld, wil het ‘academisch ondernemerschap’ bevorderen ter versterking van de ‘marktpositie’ van de wetenschappelijke instituten.<sup>7</sup> Van marktdenken getuigt ook de toenemende overheveling van onderzoeksgelden van de universiteiten naar NWO (competitie), terwijl de wederkerende onderwijs- en onderzoeksvisaties, het belang van studierendementen en citatie-indexen, en de nieuwswaardigheid van allerlei ranglijsten (zoals die van ‘Shanghai’ en ‘Elsevier’) een indicatie zijn van de heersende ‘audit culture’.

Dit mag men dan ‘audit culture’ noemen, zullen de voorstanders van het marktdenken tegenwerpen, maar wat is er mis met een verantwoordingsplicht van publieke instituties? Inderdaad kan men moeilijk bezwaar maken tegen verantwoording van besteding van (schaarse) publieke middelen. Ook Van den Burg onderschrijft de eis dat onderzoekers zich dienen te verantwoorden over hun onderzoek en onderwijs: ‘De tijd dat een deel van de medewerkers aan een universiteit zelden iets publiceerde, is gelukkig voorbij.’ Het probleem is dan ook niet dat publieke instanties verantwoording over hun handelen en bestedingen dienen af te leggen (een terechte eis), maar dat de controle op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek hoofdzakelijk plaatsvindt aan de hand van kwantificeerbare gegevens (studentenaantallen, rendementen, publicaties, marktaandeel, ranglijsten) en dat vervolgens op deze cijfers beleidsmatig wordt gestuurd:

‘By reducing everything to a neat, simple, mathematical score, these measurements enable commensurability across all schools and subject areas. Thus, the performance of every pupil, teacher, or institute can now be quantified, calibrated, compared, scrutinized, rendered visible, ranked, rewarded or punished – all in the name of “improving quality”.’<sup>8</sup>

Met cijfers meten we niet alleen, cijfers sturen ook degenen die meten en zij sturen degenen die gemeten worden. Door de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek te beoordelen aan de hand van de kwantificeerbare gegevens van de output, en daaraan financiële consequenties te verbinden, wordt een systeem gecreëerd dat zich laat *leiden* door de ‘targets’ die aan de instellingen, onderzoekers en docenten worden gesteld, met alle perverse prikkels van dien. Het is bijvoorbeeld niet heel moeilijk om het gewenste studierendement te behalen – je moet soms alleen het standaardantwoord van een slecht gemaakte vraag aanpassen. Het onderzoek dient ‘excellent’ te zijn – dat *kan* sommige onderzoekers ertoe verleiden de uitkomsten aan te passen ten behoeve van een publicatie in een ‘top’-tijdschrift. Ook de eis van drie publicaties per jaar – liefst in A-tijdschriften – leidt, zacht gezegd, tot een *overkill* aan publicaties. Hoe bepalen wij trouwens wat A-tijdschriften zijn? Met deze ‘targets’ in de hand streven alle universiteiten ernaar Harvard aan de Maas, Oude Rijn of Amstel te worden, dat wil zeggen, een *centre of excellence*, met een groot marktaandeel, hoog studierendement, veel tweede- en derdegeldstroomonderzoek en grote aantallen promoties. De valkuil

7 Jaarverslag Universiteit Leiden (2009), 12.

8 Shore, ‘Audit Culture and Illiberal Governance,’ 287.

Carel Smith

van de 'audit culture' is dat het behalen van de targets op deze gebieden *gelijkgesteld* wordt met kwaliteit. Dat is de strekking van de opmerking dat 'audit confuses *accountability* with *accountancy*'.<sup>9</sup> En het verwacht oorzaak en gevolg: hoge kwaliteit leidt ongetwijfeld tot goede resultaten in onderwijs en onderzoek, maar omgekeerd impliceren behaalde targets nog niet dat onderwijs en onderzoek van hoge kwaliteit zijn.

De eigenlijke vraag is hoe men de kwaliteit van opleidingen en onderzoek kan beoordelen. 'It can be *judged*,' schrijft Collini, 'but it cannot be measured.'<sup>10</sup> Goed onderwijs is niet alleen een kwestie van contacturen, goed geoutilleerde collegezalen en een studiecontrolesysteem (meetbaar), maar ook van inspirerende docenten en de overdracht van de academische attitude (onmeetbaar). Goed onderzoek staat niet gelijk aan publicaties in A-tijdschriften en aantallen promoties (meetbaar), maar vereist ook veelvuldig 'trial and error' (onmeetbaar) en het bescheiden handwerk van wat Kuhn 'puzzle-solving' noemt en dat de voorpagina's van *Nature* en *The Lancet* niet zal halen. De output – de kwantificeerbare gegevens – vormen weliswaar een belangrijk aspect van het werk aan een universiteit, maar maken er niet het hart van uit. Natuurlijk zijn we er trots op als het ons lukt een artikel in *The Proceedings of the Aristotelian Society* gepubliceerd te krijgen, maar voor de gedreven wetenschapper ligt het belang van de publicatie eerder bij het blij van erkenning voor zijn werk, dan dat het een doel op zich is. In vergelijkbare zin geldt voor de gedreven docent dat de opgewekte belangstelling bij studenten voor het vakgebied wezenlijker is voor zijn drijfveer dan het aantal behaalde tentamens (het laatste is accedenteel, een gevolg van het eerste). De universiteit draait primair op onderzoekers en docenten die hun vak en het daarbij behorende ambacht centraal stellen. Daarna komt de output: de rendementen, de ontdekkingen, de Kamerlingh Onnensen en de Einsteins. De eerste schreef: 'Door meten tot weten', maar de laatste: 'Not everything that counts can be counted, and not everything that is countable counts'.<sup>11</sup>

De paradox van de ontwikkeling naar de 'audit culture' is dat de universiteiten juist onder het neoliberalisme – de ideologie die de idee van de maakbare samenleving verwerpt – werden gedwongen zich te onderwerpen aan het regime van het marktdenken. Die dwang getuigt niet minder van een geloof in de maakbare samenleving dan het ideaal van 'spreiding van kennis, macht en inkomen' uit de jaren zeventig. Zoals gezegd, heeft dat vermoedelijk minder met financieel-economische overwegingen te maken – betere kwaliteit en hoger rendement tegen lagere kosten – en meer met ideologie: met de gedachte dat alleen marktprikkels voldoende motiveren om 'excellent' te presteren. En zo komen wij weer uit bij de gelijkstelling van output met kwaliteit.

De ironie is dat de ideologie van de marktwerking, met zijn nadruk op 'value for money', juist leidt tot *meer* overheid en kostbare *overhead* ('less bang for the

9 Ibid., 281.

10 Collini, 'HiEdBiz,' 7.

11 Aangehaald bij Shore, 'Audit Culture and Illiberal Governance,' 291.

buck'), waar Van den Burg terecht op wijst. Dat is de prijs, zou je kunnen zeggen, van het wantrouwen tegen het functioneren van de publieke instituties. Het leidt tot 'geïnstitutionaliseerd wantrouwen': tot de instelling van talloze adviesorganen en commissies die zijn belast met het toezicht op de onderwijs- en onderzoeksinstellingen en de verdeling van de subsidies voor onderzoek. De vraag of de kosten van de overhead opwegen tegen de voordelen van controle en selectie is uiteindelijk een politieke vraag, niet een financiële. Daarom denk ik dat Van den Burgs analyse van de kosten van de controle- en selectieprocedures bij NWO, hoe juist ook, niet zal leiden tot verandering van het subsidiesysteem voor jong talent.

Het eigenlijke slachtoffer van de 'audit culture' lijkt mij het *ambacht* aan de universiteit. In een werkelijkheid die draait om zichtbaarheid en excellentie, wordt vergeten dat het handwerk van onderzoek en onderwijs de pijlers zijn waarop excellentie steunt. Investeren in de degelijke vakman en vakvrouw is investeren in de brede basis die excellentie mogelijk maakt. Het is investeren in wat telt, maar niet telbaar is: in bevlogen docenten die de liefde voor hun vak weten over te brengen, en in nauwgezette onderzoekers die geen Spinozaprijs binnenhalen, maar wel de degelijke fundering leveren waarop het onderzoek van de prijswinnaars steunt.